

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Сучасні реалії здійснення конституційного правосуддя: теорія і практика

А. Селіванов

доктор юридичних наук, професор,
дійсний член (академік)
Національної академії правових наук України

У статті окреслено питання здійснення конституційного правосуддя в сучасних умовах, розкрито поняття політичного обов'язку держави. Крім того, автор розглядає питання аргументації під час обґрунтування правових позицій органу конституційної юрисдикції.

Ключові слова: конституційне право, конституційне правосуддя, Конституційний Суд України, політичний обов'язок держави, офіційне тлумачення.

У системі знань про судову владу, що знаходиться на складному шляху між Конституцією України та політикою, пропонуємо оцінити теорію і практику конституційного правосуддя як «квазіправосуддя», яке є фундаментом правової системи будь-якої демократичної держави. Спробуємо глибше проаналізувати науково-практичні уявлення щодо деяких проблем конституційного правосуддя.

Важливо констатувати, що конституційне правосуддя стимулює суспільну свідомість до оволодіння конституційним способом мислення, коли основний закон завжди є первинним відносно правової системи. Тому в демократичній державі конституційний суд не дозволяє трактувати право, яке має виходити виключно від суб'єктів влади. Конституційне правосуддя створює внутрішній простір панування права, щоб суспільство та громадяни за будь-яких реформ, модернізацій і перетворень мали надійного захисника своїх конституційно закріплених принципів, цінностей та інтересів. Для конституційного правосуддя об'єктом топології має бути текст національної конституції, яка є на сьогодні ключовим поняттям у правовій системі України. Теорія та практика дає можливість спиратися на конституційну трансгресію (шлях з обмеженнями) як умову заборони (буквально) виходу за межі нормативно-правового регулювання.

Конституційне праворозуміння відображає засадничу єдність інтересів, з яких складається національна система права, а це означає інтенцію порядку, за яким досягається реальний конституціоналізм, виявляються ознаки системної цілісності трансгалузевих значення статусу, в якому поєднуються на основі Конституції України і стають головною цінністю основні права і свободи людини і громадянина. Теорія конституційного правосуддя звертає увагу на те, що,

попередньо здійснюючи конституційний контроль, Конституційний Суд України (далі також — Конституційний Суд, Суд) повинен пройти власне першу стадію науково-експертного тлумачення норм (положень) Конституції України. У цьому полягає основне завдання для отримання висновку щодо прийнятності конституційного предмета права для аналізу і розгляду. Зрозуміло, що кожний конституційний текст, умовно кажучи, «закодований», має багату смислову структуру з урахуванням «історичної пам'яті» щодо її виникнення. У такому разі конституційне правосуддя як інститут судової влади здатне генерувати нові актуальні смисли, які містяться в тексті норм конституційного значення, а топологія складається як загальне вчення про властивість явищ і феноменів, що залишаються незмінними при безперервних, взаємно-однорідних дослідженнях різних юридичних конструкцій правового регулювання.

Водночас для Конституційного Суду важливо, наскільки він спроможний знайти конституційний текст (критерії) з належним смислом правової дефініції аж до рівня бездоганності, щоб бути переконаним у наявності базового, смислоутворюючого сприйняття, відкидаючи всі сумніви та ризики. Цей рівень повинен бути конституційним. Щоразу перед суддею-доповідачем, як показує практика роботи у парламенті та Суді, у кожній справі конституційного провадження постає спочатку це завдання, оскільки існує незмінний постулат: усі закони та інші нормативно-правові акти підпадають під загальну презумпцію конституційності до того моменту, доки вони як номінальні правові дефініції правотворчості не отримують визнання неконституційності. В іншому разі призначення конституційного судового контролю було б позбавлене будь-якого сенсу на підтвердження існування конституційного правосуддя. Виникає запитання: які постулати для цього слід враховувати теоретично? Отже, для цього законодавча дефініція відповідно до сучасного уявлення про такий важливий інститут судової влади передбачає, насамперед, розмежування понять права і закону за юридичними ознаками. Для теорії права та конституціоналізму дефініції цих понять виконують обслуговуючі функції, і тому в разі особливого значення за змістовним визначенням для висновків вони можуть проявляти такі вимоги, коли необхідно формувати структуру юридичного дискурсу. Адже однозначно право і закон для конституційного правосуддя мають самостійне значення як дефінітивні явища, а тому спори про законність стосовно конституційних подань, звернень та скарг у Конституційному Суді не розглядаються. Але це не означає, що між цими поняттями відсутній об'єктивно визначений зв'язок, адже без пошуку і встановлення «конституційної істини про право, — як справедливо зазначає професор В. Крусс, — доктринально обґрунтованої і офіційно визнаної у такій якості, була б неможливою послідовна юридична практика, однорідний правовий простір, об'єктивно проведене розмежування права і закону»¹.

Як уже зазначалося, конституційне правосуддя в теорії конституційного права розглядається у формах і проявах діяльності Конституційного Суду України з розгляду конституційно-правових спорів та конфліктів, офіційного тлумачення

¹ Крусс В. И. Конституционная топология и дефинитивная трансгрессия правовых смыслов: теория и практика. *Материалы Междунар. круглого стола* (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года) / под ред. В. М. Баранова, П. С. Пацуркивского, Г. О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 201.

(інтерпретації) норм Конституції України, виявлення в конституційному судочинстві ознак неконституційності положень, норм або законів України в цілому. Конституційний Суд надає висновки про відповідність Конституції України міжнародних договорів, які є чинними, або договорів, що вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість, та інших важливих питань, зокрема тих, що пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Окреслені питання також стають предметом розгляду в порядку судового контролю, коли застосовуються межі трансгресії для конституційного правосуддя (стаття 53 Закону України «Про Конституційний Суд України»). У цих та інших напрямках діяльність характеризується повноваженнями спеціальної компетенції вирішувати спори, досліджувати питання конституційності, а також за конституційними критеріями надавати висновки і ухвалювати судові рішення. Але важливо розуміти, що можливість повернення до раніше ухвалених Судом рішень і висновків, а також урахування правових позицій щодо виявлення конституційного смислу нормативних положень, особливо коли йдеться про конституційні скарги громадян, не виключається в інтересах об'єктивної реальності.

Вчені-конституціоналісти справедливо зазначають, що резолютивні висновки у рішеннях, трапляється, не вирішують спорів, є малозмістовними щодо можливостей сприймати якусь істину. Послаблена роль аргументації і доказів щодо обґрунтування правових позицій викликає невизначеність у мотивуванні судового рішення, і за таких обставин знижується роль застосування повноважень у судовому контролі. Причин для такої стриманості в Конституційного Суду вистачає, адже судовий активізм може розцінюватися суспільством як вплив політичної складової на остаточне вирішення конституційного конфлікту (спору про право).

Зокрема, це питання в теорії тлумачення конституції характеризується намаганням сформулювати таку концепцію, яка б дозволяла вирішувати складні й запутані конституційні питання, не виходячи за правові межі контрольних функцій, встановлених самою конституцією в конкретних нормах. Це проявляється, зокрема, в окремих думках суддів, коли вони концептуально аргументують можливості тлумачення суттєвим обмеженням полем «вільного розсуду суду». При цьому втрачається пряий обов'язок Конституційного Суду виявляти волю єдиного органу конституційної юрисдикції, коли від нього вимагається остаточність та аналітична бездоганність мотивувальної частини, що досягається конкретизацією правових обставин судового спору (конфлікту), що в підсумку дозволяє досягати конституційно-правової визначеності. Адже на практиці аргументами зазвичай стають, крім виключно конституційно вагомих підтверджень, і так звані позаправові докази (зокрема, логічні докази і посилання на політичні або економічно-соціальні обставини). Як приклад можна навести порушене народними депутатами України питання про неконституційність Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 року № 107–VI. Статтю 67 цього закону було зупинено на 2008 рік дію окремих положень 19 законів, кодексів та інших нормативно-правових актів України, до 91 акта внесено зміни і доповнення, 3 — визнано такими, що втратили чинність. Конституційний Суд України дійшов висновку, що Верховна Рада України, ухвалюючи закон про Державний бюджет України, не повноважна

включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин.

У 2010 році Конституційний Суд ухвалив аналогічне Рішення у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 14, 24, 64, пунктів 7–13 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 20 листопада 2010 року № 22-рп/2010, яким встановлено, що правове регулювання відносин є предметом регулювання інших законів України. Правові позиції, які були знову сформульовані Судом щодо обмеженої компетенції парламенту, не призвели до поновлення законом про Державний бюджет України порушених соціальних прав громадян, тобто зупинення дії положень законів негативно вплинуло на соціально захищені бюджетним законом права і свободи громадян. Таким чином, вірогідною причиною такої неконституційної практики бюджетного регулювання була недостатньо доказова, слабо аргументована позиція Конституційного Суду, який не врахував статтю 64 Конституції України, дослідивши матеріали справи лише за вимогами її статті 95. Це призвело до правової невизначеності в мотивувальній частині рішення Суду і негативних наслідків, оскільки фактично припинили дію норми законів (кількість яких наведено вище), якими встановлювалися соціальні пільги, компенсації та інші форми соціальних гарантій, що зумовило зниження життєвого рівня громадян і порушило гарантоване статтею 64 Конституції України їх право на соціальний захист.

Узагальнюючи конституційно-юрисдикційну практику, зазначимо, що, на нашу думку, спостерігається ситуація, коли рішення щодо неконституційних законів є констатацією ігнорування їх приписів, а також існує тенденція недостатньо аргументованого конституційними імперативами конституційного правосуддя стосовно прав і свобод громадян. У такому разі можуть виникати сумніви щодо ефективності такого важливого інституту держави, як Конституційний Суд України. Визнання окремих законів неконституційними не обраховується їх кількістю, але загострює проблему політичного обов'язку держави і політичної відповідальності перед українським суспільством.

Головний і загальноновизнаний компонент «політичного обов'язку держави» — це конституційний судовий контроль, проте його юридична сила завершується ухваленням судового рішення. Але чому в подальшій законотворчій діяльності Верховної Ради України неконституційність знову дає підстави для порушення аналогічних запитань, коли кожному юристу відомо, що рішення Конституційного Суду України є обов'язковими для всіх суб'єктів права і не підлягають оскарженню?

Умовний термін «політичний обов'язок» за змістом недооцінюється органами виконавчої влади, яким першочергово спрямовуються рішення Суду. Необхідно запровадити санкції за ухвалення законів, визнаних раніше Судом неконституційними. Наука конституційного права цю проблему певною мірою не досліджувала, обмежуючись аналізом причин невиконання рішень Конституційного Суду в контексті розгляду конституційних конфліктів. Тобто застосовувалася зовсім інша термінологія, без пізнання «політичного обов'язку» у зв'язку з конституційним правосуддям як багатоплановим явищем.

Для характеристики конституційного правосуддя як самостійної функції держави можна запропонувати стадійність питань, які підлягають теоретичному осмисленню в такому порядку: 1) коли виникає уявлення про політичний обов'язок, оскільки це державна і суспільна проблема, що полягає в зіткненні інтересів щодо багатьох питань захисту й охорони прав і свобод людини, верховенства права над законами тощо; 2) як обґрунтовується політичний обов'язок і природа його виникнення; 3) зміст поняття і формулювання дефініції політичного спрямування з юридичною складовою права вимоги суспільства і громадянина; 4) з'ясування меж політичного обов'язку законодавчої, виконавчої і судової влади в інтересах суспільства та способи вирішення конфліктів у разі, якщо Конституційний Суд визнає неконституційним закон або окремі його норми. Професор О. Мартишин, аналізуючи історичні джерела виникнення цієї ідеї в працях англійського філософа Т. Х. Гріна (1836–1882), віддає належне іншим дослідникам XIX століття (Б. Бозанкет, Р. Скрутон, Т. Гоббс та інші), які пояснювали причини виникнення суспільної непокори державі на шляху до свободи громадян¹.

У сучасний період поняття «політичний обов'язок» зазнало суттєвого оновлення, оскільки концепція правової, соціальної держави повертає нас до категорії суспільного договору між державою і українським народом, що розглядається як основа для встановлення режиму конституційного правопорядку, який згідно зі статтею 19 Основного Закону держави зобов'язує кожен орган влади та його посадових осіб діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Для мети і завдань ухвалення рішень і висновків Конституційним Судом цілком прийнятно, коли визнаються ефективними різні визначення понять, термінів (зокрема різних дефініцій права). Законодавчі дефініції в ідеалі повинні претендувати на однозначність тлумачення, оскільки йдеться про практичне вирішення справ. Дефініції права достатньо уявити як логічний спосіб встановлення типових і специфічних ознак конкретного об'єкта, що дозволяє його відрізнити від інших об'єктів. Для конституційного правосуддя важливо, щоб при офіційному тлумаченні не втрачався юридичний смисл предмета дослідження і при створенні дефініції зберігався, а не розходився або спотворювався той смисл, який закладають учасники провадження в Конституційному Суді. За іншого підходу до виявлення ознак законодавчої категорії це може негативно позначитися на правовій визначеності та конкретизації понять, термінів і виявленої дійсної сутності при отриманні результатів офіційної інтерпретації норм і положень Конституції України.

На особливий наголос у конституційному правосудді заслуговує ще досі не вирішена спірна позиція Суду щодо співвідношення права і закону, коли, здавалося б, «кабінетна» академічна проблема має не стільки теоретичне, скільки практичне значення. Насамперед це пов'язано із визначенням правових критеріїв як результатом конституційних проваджень, яким повинні відповідати закони відносно Конституції України. Вирішальна роль Конституційного Суду має виявлятися у питаннях, коли закони, прийняті політичною волею парламенту, не знімають соціальної напруги в суспільстві, а у певні періоди спонукають до загострення та масових страйків, непокори та суспільних збурень. Очевидно, що у випадках,

¹ Мартышин О. В. Политическая обязанность. *Государство и право*. 2000. № 4. С. 6–8.

коли йдеться про узурпацію влади і гноблення суспільних інтересів, інститути державної влади не здатні відрізнати право від законів. У цьому й полягає причина боротьби народу за суспільний інтерес, за право на непорушність честі й гідності кожної людини. Достатньо назвати причини непокори владі під час Революції Гідності (2013–2014), коли парламент, ухвалюючи так звані диктаторські закони, нехтуючи волею народу, свідомо через Конституційний Суд обійшов принцип «верховенства Конституції і суспільних вимог» як вищих цінностей у представленні «єдиної» волі, тобто волі всього суспільства або народу. Конституційний Суд щоразу в таких випадках має можливість проявити принцип вибору «вищого політичного пріоритету» та знайти аргументи конституційного правосуддя проти юридичного свавілля неправових законів.

Віддаючи належне зусиллям багатьох вчених, які провели фундаментальні дослідження розмежування правових законів, слід використовувати, як вважає професор М. Марченко, такі критерії, за якими мали б розрізнятися природні та позитивні невідчужувані права¹. Водночас під час розгляду цього питання необхідно звернути увагу на деякі обставини юридичних властивостей, які залишаються досить вразливими. Слід згадати, насамперед, дослідження вчених про права і свободи людини. Розроблення юридичною наукою проблем конституційного змісту до цього часу не завершилося складанням чіткого реєстру «прав і свобод людини». При цьому ми враховуємо, що велика кількість законів взагалі не стосується природних та нормативно встановлених невідчужуваних прав і свобод для підтримки життєдіяльності суспільства й держави (закони про релігійні організації, політичні й інші об'єднання тощо).

У конституційному процесуальному праві часто виникає потреба офіційного тлумачення як додаткова гарантія єдиного праворозуміння цілком зрозумілих термінів, понять, дефініцій, що застосовуються в Основному Законі держави. Для ілюстрації наведемо практику конституційного правосуддя, коли після ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII суб'єкт права на конституційне подання — 49 народних депутатів України VIII скликання — звернувся до Суду за роз'ясненням, стосовно яких актів йдеться у статті 151² Конституції України. Адже для правильного усвідомлення потрібно «чітко і неоднозначно розуміти неможливість оскаржити їх», оскільки одні акти ухвалюються на засіданнях Суду в формі рішень і висновків, а інші — на спеціальних засіданнях у формі постанов тощо. Колізія, яку треба було розв'язати, мала конституційний характер, оскільки йшлося про конституційні клопотання (подання, звернення, конституційні скарги тощо). Ухвалюючи Рішення у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України від 2 грудня 2019 року № 11-р/2019, Суд вирішив питання виключної юрисдикції Конституційного Суду України щодо актів з питань реалізації конституційно-правових гарантій незалежності й недоторканності суддів Конституційного Суду, зокрема оскаржуваності актів щодо звільнення з посади суддів. Суд також акцентував на такому виді актів, як рішення, не пов'язані зі здійсненням конституційного про-

¹ Марченко М. М. О соотношении права и закона в правовом государстве. *Российское правосудие*. 2012. № 5. С. 12–13.

вадження, зокрема рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду за умови ухвалення такого акта щонайменше двома третинами від його конституційного складу (стаття 149¹ Конституції України). Таким чином, Конституційний Суд обґрунтував імперативність усіх актів Суду незалежно від їх форми.

Підсумовуючи, висловлюємо сподівання, що викладені науково-практичні знання дадуть можливість зрозуміти, яке значення в Україні, як і в усіх демократичних країнах, де існує конституційне правосуддя, відіграє фундамент правової і політичної культури суспільства як важлива гарантія забезпечення й охорони прав і свобод людини і громадянина.

Selivanov A. Modern realities of constitutional justice: theory and practice.

The article outlines the issue of constitutional justice in modern conditions, reveals the concept of political duty of the state. In addition, the author considers the issue of argumentation in substantiating the legal positions of the body of constitutional jurisdiction.

Keywords: *constitutional law, constitutional justice, Constitutional Court of Ukraine, political duty of the state, official interpretation.*